

## A CRISE E O FUTURO DO ESTADO NO BRASIL \*

*José Luis Fiori, Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, analisa, nesta entrevista, o papel do Estado na economia brasileira, sua crise atual e a necessária redefinição de seu papel futuro.*

### IE - Qual a perspectiva futura do Estado no Brasil?

**Fiori** - Eu acho que a previsão, na medida em que se possa fazer alguma, é cinzenta, negra, pois, no meu ponto de vista, não há nada que sinalize na direção oposta neste momento, porque a condução da conjuntura econômica é uma tentativa de segurar um negócio na beira do precipício, no limite da explosão inflacionária, uma espécie de condução que eu definiria como um ponto intermediário entre várias equípotências. O Ministro da Fazenda julga estar fazendo o possível para chegar à eleição e, portanto, impedir que aconteça algo análogo à Argentina: uma explosão em cima da eleição, ou antes, ou logo depois dela. Agora, essa é uma condução absolutamente circunstancial e condicionada por uma idéia quase mágica de que a eleição vá solucionar esse impasse. Então a política **feijão-com-arroz**, que desembocou no Plano Verão e agora nessa condução quase suicida, é insustentável; todo mundo, portanto, prevê algum tipo de choque estabilizador logo depois das eleições. As dificuldades desta conjuntura apontam para a necessidade de um rigoroso plano de estabilização que não seja uma reprodução dos planos anteriores. O núcleo central da dificuldade desse plano é uma arbitragem de perdas que inevitavelmente ocorrerão. Alguém tem que pagar essas perdas.

### IE - O que está impedindo essa arbitragem de perdas?

**Fiori** - O período final do regime autoritário, quando o próprio regime e a sua condução econômica foram questionados pelas nossas elites empresariais, nos leva, no período da transição democrática, a uma difícil convivência da transição com uma crise global do Estado. Essa conjuntura tem como seu último suporte a inexistência, nesse momento, de qualquer coalizão ou qualquer aliança que consiga impor a sua supremacia, a sua hegemonia ao conjunto dos demais interesses predominantes e à

---

\* Entrevista concedida ao Editor da revista **Indicadores Econômicos** — FEE em 20.09.89.

sociedade. O que está impedindo uma saída autoritária, nesse momento, é que o acerto de contas é basicamente um acerto de contas na horizontal, entre os interesses confederados, entre os interesses internos de nossa classe dominante e de nossas elites e menos um acerto de contas com a pressão popular. A idéia de um fechamento autoritário e uma imposição da disciplina sobre as costas dos assalariados não resolvem o problema central posto nessa questão. O nó da crise tem uma face visível, que é a questão financeira. A sua face menos visível é a ausência de algum poder, alguma aliança que consiga impor, a partir da sua supremacia, uma arbitragem que defina quem paga essa conta. Essa situação atravessou quase todo o período da Nova República. Com o fracasso do Plano Cruzado, do Plano Bresser e das várias tentativas de pactuação social, minha avaliação é de que, no fundo, o problema reside na ausência de uma supremacia clara, na ausência de quem imponha as regras de arbitragem.

**IE - A dificuldade de arbitrar perdas estaria na dificuldade de um acerto entre as elites, ou estaria na impossibilidade de impor perdas aos assalariados novamente?**

**Fiori** - Eu acho que a questão está na dificuldade de impor perdas, desta vez, inevitavelmente, às elites também, portanto, há necessidade de um acerto prévio, um ajuste de contas entre elas, que é fundamental, mas é difícil. É necessário fazer aquilo que na linguagem dos economistas se chama de consolidação das dívidas externa e interna, que mexe com interesses pesados, tanto internacionais quanto nacionais. É como se nessa grande crise orgânica do Estado o papel do povo fosse bem menor. Isso é mais ou menos perceptível na dinâmica dos conflitos a que temos assistido. As sucessivas tentativas de pactuação não falharam apenas pela falta de credibilidade do Governo, mas falharam, também, pela heterogeneidade muito grande da classe empresarial, pela imensa heterogeneidade dos assalariados, pela massa enorme de assalariados que pertencem ao setor informal, com escassa representação sindical. Tudo isso faz com que não se tenha interlocutores sólidos, homogêneos, com diálogo eficaz, nem da parte do Governo, amplamente dividido e cada vez mais fragmentado, estilhaçado, nem entre entidades federal, estadual ou municipal, nem dentro do próprio Governo Federal. Você não tem homogeneidade empresarial, você não alcança, tampouco, um interlocutor consensual no meio salarial. Essas dificuldades foram empurrando o impasse cada vez mais em direção ao processo eleitoral, via sucessão presidencial, digamos: o momento do acerto de contas. Qual é a expectativa? É que na disputa eleitoral você consiga formar alianças em torno de determinadas propostas, as quais, consagradas pelo voto, poderiam finalmente impor suas idéias. O que nós vimos assistindo, há quatro meses, da parte de todos os candidatos - com exceção daqueles já condenados de antemão à derrota e, por-

tanto, mais rígidos do ponto de vista ideológico: os que estão nos extremos -, é um esforço no sentido de articularem em torno de si os interesses que compuseram a aliança democrática, que é a base da Nova República. Esses interesses, designados de forma muito eufemística e vaga, do ponto de vista político, como centro. O que se esconde atrás dessa idéia de centro é a tentativa de se compor uma aliança que costure uma suficiente quantidade de interesses muito heterogêneos entre si, para conseguir a maioria absoluta, a qual é impossível sem o mínimo de costura da heterogeneidade.

**IE - Quer dizer que, mesmo com a eleição em dois turnos, aonde se supunha que haveria uma polarização, não surgirá uma definição do poder capaz de arbitrar as perdas?**

**Fiori -** A minha impressão é que não acontecerá a polarização nos termos em que está se pensando que ocorra. O que certamente haverá é uma polarização do discurso ideológico: inevitavelmente, um dos candidatos será um pouco porta-voz da vertente nacional-desenvolvimentista, e o outro será, sem dúvida, do ponto de vista do discurso, o aglutinador da vertente liberal. O problema é que essas duas vertentes da nossa trajetória política, nos últimos 50 anos, sempre estiveram de alguma forma sobrepostas e aliadas na sustentação do que costumamos chamar de Estado desenvolvimentista. No segundo turno das próximas eleições, cada um dos dois candidatos procurará costurar alianças suficientemente amplas e flexíveis para conseguir a maioria absoluta, o que resultará em uma falta de nitidez e coerência das propostas. Desse modo, é muito pouco provável que uma coalizão montada nessa base chegue ao final com o poder de arbitragem que a situação está a exigir. O presidente eleito nessas condições terá um respaldo social tão excessivamente elástico que diminuirá sua capacidade de arbitragem.

**IE- Quer dizer que, nas próximas eleições, não haverá uma definição das forças sociais, ou seja, o futuro presidente terá um apoio de certa forma gelatinoso?**

**Fiori -** Há uma contradição entre um discurso que é provável que se clarifique entre novembro e dezembro, entre o primeiro turno e o segundo, nessas duas direções, que são as vertentes clássicas. Ambos os polarizadores dessas duas vertentes políticas e ideológicas tendem a buscar apoiantes sociais parecidos, o que significa reproduzir a heterogeneidade nas duas bases eleitorais. Nesse sentido, se dirá que é um presidente representativo sem dúvida nenhuma. E este é um trágico paradoxo dessa nossa democracia nascente, ou seja, que, quanto mais representativo for um governante, mais impotente se torna frente às exigências da conjuntura. Outro fator que me traz um certo pessimismo diz respeito ao

quadro externo. Neste momento, o quadro internacional é francamente desfavorável a nós, por algumas razões básicas: a primeira, porque, devido ao nosso endividamento, não temos um financiamento à mão, visível e próximo; em segundo lugar, nas zonas de integração que vão se definir na economia internacional, aparentemente não há espaço para uma economia quase continental como a nossa; em terceiro lugar, porque as soluções que a maioria dos países em crise foram dando vão na direção de uma virada neoliberal, de uma abdicação do projeto de autonomia industrial nacional, uma abertura das fronteiras, integração competitiva, use-se lá a linguagem que se queira. Nos exemplos citados, como o Chile, se omite o caso dos países europeus, como a Itália e mais recentemente a Espanha. Se conseguiram algum sucesso, o alcançaram com base numa política de integração, como é o caso da Comunidade Européia, e, além disso, escudados por um poder externo. Ninguém, mesmo na América Latina, conseguiu estabilização sem um apoio externo pesado, como foi o caso da Bolívia e do Chile. Isso nós não temos e não vejo que tenhamos em breve.

Então, o quadro internacional também estrangula. Meu receio aumenta quando penso numa conjuntura como a nossa, que segue trafegando pela beira do abismo, enquanto continuamos empurrando com a barriga a hora do ajuste. Além disso, se um processo eleitoral não resulta numa autoridade, e não apenas uma autoridade pessoal, mas uma autoridade assentada num projeto onde haja clarificação de objetivos e, portanto, legitimação de um poder de arbitragem, se não resulta nisso, cai de novo numa composição excessivamente elástica, com idéias diluídas, sem definições. Finalmente, se a economia internacional não nos abre espaço para uma tentativa de um novo salto que permita fazer o ajuste interno de contas, o meu temor é que a médio prazo, com o futuro presidente sem nenhuma base orgânica que o sustente, haja uma forte possibilidade de que o mesmo perca rapidamente sua credibilidade. Se isso acontecer, sem a utopia das eleições, sem planos, sem a utopia do choque estabilizador e sem a utopia de uma integração, sem algum apoio internacional, o mais provável, no meu entender, é que o processo de estilhamento do Estado que estamos assistindo avance até o ponto onde o espaço de manobra do Governo diminua tanto que a ingovernabilidade levada ao limite provoque uma desintegração das normas mínimas que constituem o Estado. Então, o grande perigo é que, nesse momento — de novo por cima do problema do crescimento e por cima do problema da estabilização —, a ordem assuma o primeiro lugar na agenda das preocupações, podendo reproduzir-se aqui uma espécie de síndrome chinesa. Talvez uma síndrome dos países continentais, como é o nosso, como é a China, como é a União Soviética, como são estes grandes espaços.

**IE - Essa possibilidade, pelas razões que colocaste, é bastante real?**

**Fiori** - É, eu acho que é real. Quem sempre fez esta movida no sentido de uma centralização justificada pela ordem foram os militares. Hoje, no entanto, eles estão divididos em relação aos projetos futuros para este País. E tampouco têm nitidez sobre qual o projeto político-econômico mais viável. Mas há uma coisa sobre a qual eles têm completa nitidez: antes de tudo, a ordem. E se não há uma solução do problema da necessária estabilização da moeda e alguma definição com relação à retomada do crescimento, o mais provável é que a desintegração — que, até agora, foi sustentada pela utopia de uma eleição que completaria o processo democrático — já não tenha onde se sustentar e que a desordem fique absolutamente pendurada num vazio, como um dado de desintegração da normatividade mínima, sustentáculo básico de funcionamento do Estado em qualquer sociedade. Nesse momento, por cima da moeda por cima do crescimento, passará, de novo, a primeiro plano, a ordem. Nesse momento, no nosso caso, a imposição da ordem se faria sem projetos claros, se imporia em nome puro e simples da recomposição da disciplina. Algo parecido ao que aconteceu na China há uns meses atrás. O próprio grupo reformista foi obrigado a uma movida centralizante para redefinir um princípio ordenador numa sociedade tão extensa, tão ampla, tão heterogênea e tão propensa à desintegração, como a História já demonstrou que a China foi. Então, ali, naquele momento, funcionou, antes de tudo, a manutenção da ordem e da Nação. Esse é o meu temor, uma síndrome chinesa.

**IE - Esta perspectiva pessimista não estaria mais distante se o futuro Governo conseguisse desatar alguns nós mínimos que estão estrangulando nosso crescimento? Se ele conseguir desatar esses nós em relação às dívidas externa e interna, à remessa de juros e à questão financeira do setor público, ou seja, se o País voltar a crescer em meados do próximo ano, isso afastaria a perspectiva da síndrome chinesa?**

**Fiori** - Certamente, mas, raciocinando na direção contrária, diríamos que será difícil desatar estes nós, sem uma clarificação de objetivos, o que não se resolve apenas com o voto. Certamente que o voto é fundamental, mas não é uma solução automática. Todo mundo está achando que o voto tem um poder mágico, todo mundo embalado nessa perspectiva de que vai ser decisivo para o processo de redemocratização. Mas não é certamente suficiente para resolver o problema da estabilização e da retomada. Isto implica uma hierarquização de objetivos, implica uma coalizão, uma aliança, que tenha nitidez e que feche, com isso, a minha suspeita de que as próprias exigências da lógica eleitoral tendem a promover um tipo de aliança que retrate esta sociedade, que é efetivamente heterogênea e é extremamente complexa. Parece um pouco difícil, pela via exclusiva de uma eleição, gerar-se um poder arbitral em condições de resolver o nó financeiro do Estado, de um lado, e o crescimento, de outro.

**IE - A crise do Estado tem levado a uma contestação do próprio Estado e a um ressurgimento do neoliberalismo. Qual tua opinião sobre as propostas neoliberais?**

**Fiori** - É preciso distinguir as coisas. São diferentes os caminhos que reconduziram o liberalismo a uma posição hegemônica nos países anglo-saxões, e, de alguma forma, nos países europeus, do que os caminhos pelos quais ele retorna aqui. Na verdade, se pode dizer que no fundo está a crise econômica internacional, a crise do dólar, etc. Agora, os caminhos pelos quais essas idéias reaparecem e se transformam num poder eficaz são distintos numa Inglaterra de Thatcher e nos Estados Unidos de Reagan, comparados com uma Alemanha de Kohl ou uma Espanha de Gonzales. Eu acho que, em primeiro lugar, num plano mais amplo, não há dúvida nenhuma de que houve uma espécie de saturação ou esgotamento de um ideário estatizante que se consolidou a partir dos anos 20 e 30. Também não há dúvida nenhuma de que, nesses países, frente à nova crise que se desenhou na ordem internacional e ao seu impacto nos espaços econômicos nacionais nos anos 70, as políticas de intervenção clássicas dos anos 30 e 40 se tornaram ineficazes frente ao novo quadro e à natureza da nova crise. Não há dúvida, tampouco, que houve um estrangulamento, por razões que não necessariamente são diagnosticadas pelos neoliberais: um estrangulamento fiscal nos estados do "welfare", nos países europeus, em particular. Esses são os dados da realidade face à qual o ressurgimento dessas idéias neoliberais não implicou, na entrada dos anos 80, coalizões e políticas governamentais absolutamente idênticas em todos os países, embora sejam convergentes num plano macroeconômico em nome de uma integração, que é a integração européia, de um novo espaço econômico que está se constituindo. É nesse contexto que deve ser entendida a política macroeconômica neoliberal de um governo socialista de Felipe Gonzales, da proposta neoliberal da Senhora Thatcher ou de aspectos neoliberais da política macroeconômica do Segundo Governo Mitterrand.

No nosso mundo aqui embaixo, passa-se algo análogo. Nós tivemos, dos anos 30 aos anos 70, uma espécie de consenso keynesiano-social-democrata, um pouco o nosso consenso nacional - desenvolvimentista, sobretudo na sua face conservadora, cujas idéias motoras são conhecidas. Parece indiscutível que, neste momento, a América Latina vive não só um esgotamento desse projeto, como também uma nova tentativa de reproduzir o que seria um novo projeto latino-americano equivalente ao chamado neoliberalismo europeu, certamente não asiático, mas europeu. Embora com diferenças de forma, já estamos assistindo, em países como a Venezuela e a Argentina, uma conjugação do populismo com o neoliberalismo, em analogia ao que se processa na Europa entre social democracia e liberalismo.

Para onde essa coisa vai e que possibilidade tem? Isto varia de país para país, mesmo porque variou também de país em país, na América Latina, o sucesso dos seus projetos nacionais de industrialização dos anos 40 e 50.

**IE - No caso brasileiro, o fato de se haver montado, com o apoio do Estado, um parque industrial completo e integrado não coloca a necessidade de redefinição do papel estratégico do Estado?**

**Fiori** - Certamente recoloca a necessidade de uma redefinição, mas também coloca a grande dificuldade diferencial dessa redefinição do Brasil em relação aos países latino-americanos. A grande maioria dos países latino-americanos já abdicou do projeto nacional desenvolvimentista. Ou abdicaram porque eram de fato países sem nenhuma possibilidade real, ou abdicaram por uma definição ocorrida nos anos 60 e 70 durante os regimes autoritários. No caso do Brasil, seria possível dizer que o padrão de intervenção e a estratégia de industrialização seguida durante esses anos de alguma forma realizaram e esgotaram a sua potencialidade. Você poderia dizer que a estrutura industrial foi constituída nos seus setores fundamentais ao contrário do resto da América Latina.

Então, nesse sentido, não há dúvida nenhuma de que nós estamos num momento diferente, não apenas porque se diz que o Estado é ruim, se atrofiou, porque isso aconteceu durante todo o período e, em geral, não incomodou. Incomoda agora, porque o Estado está estrangulado, o padrão de financiamento da economia está quebrado, e, mesmo que isso não tivesse acontecido, é muito provável que nós estivéssemos num momento onde se impõe uma rigorosa e séria redefinição do papel do Estado na continuação do nosso crescimento, uma vez esgotado o grosso da substituição de importações. É muito provável que o Estado devesse passar a um papel mais regulador, mais intensamente regulador, e tivesse que fazer uma regulação de caráter mais homogeneizador; que o Estado tivesse que ter uma preocupação muito mais centrada na questão tecnológica, na questão social, não há dúvida nenhuma.

**IE - Essa redefinição passaria por uma privatização dos setores estratégicos?**

**Fiori** - Não necessariamente. Você sabe que grande parte do setor produtivo estatal ingressou pelos "caminhos hospitalares", então são perfeitamente dispensáveis do ponto de vista da perspectiva do Estado resguardar os instrumentos que o fortaleçam como coordenador estratégico. Muitas empresas estatais não decorrem de um desejo estatizante, mas representam justamente a outra face da estatização, ou seja, a socialização das perdas. Tais empresas são irrelevantes do ponto de vista do projeto nacional. Dificilmente os próprios liberais ou neoliberais hoje de-

fendam a privatização dos setores fundamentais. No meu modo de ver, o que mais move essa onda privatizante é a ilusão de que se possa reverter os constrangimentos e asfixia financeira do Estado e as dificuldades fiscais com os recursos provenientes da privatização. Mas isto é realmente uma ilusão, porque, em primeiro lugar, empresas com dificuldades não serão compradas, não há recursos disponíveis, nem interesse em comprá-las; e, em segundo lugar, se elas estiverem saneadas, não há necessariamente interesse em vendê-las, sobretudo essas fundamentais que cumpriram um papel histórico no nosso desenvolvimento, de subsidiar o setor privado.

**IE - O que pode ocorrer é uma espécie de doação como vem ocorrendo no atual processo de privatização?**

**Fiori** - Isto é o que vários candidatos e, ainda, toda a imprensa vêm denunciando como uma negociata. Mas eu estou falando na privatização dessas empresas perfeitamente dispensáveis, aliás dispensáveis em qualquer momento do projeto de industrialização. Elas não se fizeram indispensáveis exatamente pela natureza do pacto que sustentou este Estado, tanto pelo lado desenvolvimentista como também pela proteção cartorial dos interesses, pela socialização de todas as perdas. A outra questão é esse núcleo pesado, que tradicionalmente cumpriu, aqui e em outros espaços econômicos, a função de um subsídio ao setor privado, mediante tarifas administradas e vantajosas. Em si, a privatização desses setores fundamentais impede que eles sigam cumprindo a sua função sustentadora do setor privado. Não sei qual é a racionalidade dessa privatização que não seja apenas um cacoete de repetição do discurso neoliberal, aliás, neoliberal "tatcherista", porque tampouco foi feito na Itália, isso tampouco foi feito na França, tampouco foi feito na Espanha na extensão em que alguns imaginam.

Vamos tentar resumir. A etapa objetiva do desenvolvimento e da industrialização brasileira realmente colocaria hoje, em qualquer circunstância, o tema de uma redefinição do papel do Estado "vis-à-vis" à trajetória futura da nossa industrialização mais além da substituição de importações, o que provavelmente imporia ao Estado um papel crescentemente regulador, se fosse possível, e, igualmente, uma responsabilidade maior na questão social. Outra coisa é a apressada tentativa de uma desmobilização completa do Estado, para equacionar um problema situado no nosso padrão de financiamento, que tem pouca coisa a ver com a dinâmica do nosso setor produtivo estatal. Embora o momento, independentemente da própria crise, colocasse em qualquer circunstância este tema da redefinição, a crise perverte e mediocrisa um debate sobre essa questão. Agora, recentemente, diversos países latino-americanos fizeram a opção neoliberal, como é o caso do Chile, do México e da Argentina. Talvez o Mé-



xico tenha sido o nosso último companheiro de viagem que desembarcou do projeto nacional de desenvolvimento e industrialização dos anos 40. Nesse sentido, o Brasil não só é o último, mas o mais acabado e talvez o mais bem sucedido do ponto de vista da questão industrial, da realização do projeto. Neste momento, ele está só, e a sua problemática, as suas alternativas são diferentes pelo que aconteceu no passado, pelo que já é hoje na realidade objetiva e pelas dimensões da nossa presença ou ausência da economia internacional. Nós não somos uma Venezuela, nós não somos um Chile, nós não somos nem mesmo uma Espanha, nós somos um país continental, uma estrutura industrial relativamente acabada e com uma economia que anunciava o passo na direção da entrada no consumo de massa na virada dos anos 70 e mesmo na retomada dos anos 84, 85 e 86. Isto talvez seja uma alternativa a este neoliberalismo vago, cujo perfil da proposta, a longo prazo, não fica claro e talvez até nem precise ficar claro, na medida em que a idéia é submeter o País à dinâmica do mercado. O sucesso relativo do projeto de industrialização nacional criou uma realidade que se, por um lado, obriga a repensar o Estado, por outro, o seu papel no desenvolvimento futuro exige um repensar que tem que ser original. O nosso caso não é "venezuelável" ou "chilenizável". E aí está o centro da questão. O discurso neoliberal me parece muito vago e alheio ao que foram e ao que são objetivamente a economia e a sociedade brasileiras para bem ou para mal. Penso que, hoje, as duas vertentes de que falamos antes, tanto a vertente neoliberal como a desenvolvimentista, estão com enormes dificuldades de entender, de perceber, ou melhor, de descobrir os caminhos futuros do nosso desenvolvimento.